



2. MINORENNI IN FUGA DA SITUAZIONI DI CONFLITTO: L'EMERGENZA UCRAINA



La Russia ha lanciato un'offensiva militare contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022. In base ai dati delle Nazioni Unite, al 19 maggio 2022 risultavano oltre 8 milioni di persone sfollate all'interno dell'Ucraina (dati OIM) e 6,5 milioni di rifugiati di cui almeno 1/3 sono bambine e bambini⁹. Alla data del 25 maggio 2022, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, 3974 persone risultavano **decadute a causa della guerra**, di cui 259 minorenni. Altri 402 minorenni risultavano feriti, anche se si stima che i numeri effettivi siano certamente più alti. La maggior parte dei feriti e delle vittime civili registrate sono dovute all'im-

⁹ UNHCR Operational Data Portal, Ukraine Refugee situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>



patto con armi esplosive, inclusi bombardamenti con artiglieria pesante e sistemi di lancio multiplo di razzi oltre che a incursioni aeree¹⁰. Niente è stato risparmiato dagli attacchi: ospedali, inclusi reparti di maternità e di pediatria, scuole ed istituti che accolgono minorenni che si trovano fuori dalla famiglia di origine sono sotto il fuoco delle armi pesanti, insieme a case, rifugi e infrastrutture essenziali. Gravi violazioni del diritto internazionale umanitario sono quotidianamente segnalate contro i civili, incluse donne e bambini.

In Ucraina, lungo i suoi confini e nei Paesi di arrivo dei rifugiati - inclusa l'Italia - le Agenzie delle Nazioni Unite e le Organizzazioni della società civile si sono attivate per fornire una prima, immediata assistenza e attivare percorsi di accoglienza ai minorenni stranieri non accompagnati, ai bambini, alle donne e alle famiglie in fuga.

L'Italia è tra i Paesi europei interessati dal massiccio afflusso di persone in fuga dal conflitto russo-ucraino: al 24 maggio 2022, in base ai dati del Ministero dell'Interno, risultavano 121.285 le persone in fuga dal conflitto giunte sul territorio nazionale, di cui 63.292 donne, 17.648 uomini e **40.345 minorenni**¹¹. Le città di destinazione dichiarate all'ingresso in Italia sono prevalentemente Milano, Roma, Napoli e Bologna.

Pochi giorni dopo l'avvio del conflitto, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato fino al 31 dicembre 2022 lo stato di emergenza "in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto". Questa misura ha assicurato il concorso dello Stato italiano - sotto il coordinamento del Dipartimento della Protezione Civile - alle iniziative di assistenza umanitaria della popolazione colpita, inclusa l'accoglienza sul territorio italiano delle persone in fuga dal conflitto.

Per garantire l'assistenza alla popolazione in fuga dalla guerra è stato definito un sistema che prevede diverse forme di supporto tra loro complementari e che integra quello ordinariamente previsto per i richiedenti asilo e i rifugiati. Per uniformare la risposta all'emergenza sul territorio nazionale, il Dipartimento della Protezione Civile ha predisposto il **Piano per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina**¹²,

che ha integrato il documento sulle Prime indicazioni operative per la pianificazione e la gestione dell'accoglienza e dell'assistenza delle persone in fuga dalla guerra¹³. Con le indicazioni operative emanate in data 9 maggio 2022¹⁴, il Piano è stato integrato con le misure di accoglienza diffusa da realizzarsi attraverso gli enti del Terzo Settore e del Privato Sociale.

Il 13 marzo 2022 è stata nominato un **Commissario delegato per il coordinamento delle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina**¹⁵. In tale veste il Commissario ha adottato un "Piano per i minori stranieri"¹⁶ che definisce le attività svolte dagli enti istituzionali coinvolti a vario titolo nella gestione omogenea dell'accoglienza sul territorio nazionale dei minorenni stranieri non accompagnati. In particolare il Piano fornisce le linee guida in riferimento all'identificazione e censimento dei minorenni stranieri non accompagnati sul territorio italiano, al sistema di accoglienza, al monitoraggio delle strutture ospitanti e alle modalità di affido temporaneo nonché le misure di assistenza previste in ambito sanitario e scolastico per garantire gli adempimenti vaccinali obbligatori e l'accesso ai servizi educativi, scolastici e formativi dei minorenni stranieri non accompagnati. Il Piano è stato successivamente aggiornato con l'aggiunta di un Addendum¹⁷ che stabilisce le procedure idonee a ottimizzare i flussi comunicativi per assicurare l'accoglienza in caso di trasferimenti di minorenni stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina nel nostro Paese e con ulteriori aggiornamenti relativi all'accesso all'educazione, alla salute, e ai minorenni scomparsi.

Il Ministero dell'Istruzione ha diramato indicazioni operative sull'accoglienza scolastica¹⁸, stanziando appositi fondi ed ha dedicato una sezione del sito web istituzionale all' "Emergenza educativa - Ucraina" che

¹⁰ <https://www.ohchr.org/en/news/2022/05/ukraine-civilian-casualty-update-25-may-2022>

¹¹ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/crisi-ucraina-121285-i-profughi-giunti-finora-italia>

¹² <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/8acce8d2f3e-d23eff62df9066bb4e3d2/piano-nazionale-laccoglienza-e-lassistenza-alla-popolazione-proveniente-dallucraina.pdf>

¹³ <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/f9b01e-2938be5fdab1f730abb8a034bf/crisi-ucraina-prime-indicazioni-operative-21-marzo-2022.pdf>

¹⁴ <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/d2036b-8b20fcbfb6b5e1a19ab306f1f6/indicazioni-operative-accoglienza-diffusa.pdf>

¹⁵ Il prefetto Francesca Ferrandino, Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, Ocdpc n. 876 del 13 marzo 2022: <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-876-del-13-marzo-2022-0>

¹⁶ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-05/piano_minori_stranieri_non_accompagnati_05.05.2022.pdf

¹⁷ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-04/addendum_13042022.pdf

¹⁸ <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/ucraina-la-scuola-si-prepara-ad-accogliere-studentesse-e-studenti-bianchi-costruiamo-la-pace-attraverso-la-solidarieta-e-l-inclusione-inviata-la-nota->



raccoglie indicazioni e risorse per garantire l'accoglienza e l'inserimento scolastico dei bambini in fuga dalla guerra¹⁹. Anche nel Piano Estate 2022 è prevista un'azione specifica per gli studenti e le studentesse ucraine²⁰. Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Ministero dell'Istruzione dal 24 febbraio al 9 maggio 2022, gli studenti ucraini accolti sono 22.788, di cui 5.060 nella Scuola dell'infanzia, 10.399 nella Primaria, 5.226 nella Secondaria di primo grado e 2.103 nella Secondaria di secondo grado. Il report contiene anche informazioni sulla loro distribuzione territoriale: il 21% è concentrato in Lombardia, il 12% in Emilia-Romagna e l'11% in Campania²¹.

Si è quindi deciso di dedicare uno specifico approfondimento nel presente Rapporto con la necessaria premessa che **la specifica tutela accordata ai minorenni provenienti dall'Ucraina va estesa a tutte le persone di minore età provenienti da situazioni di conflitto armato**.

Preoccupazione è stata espressa con specifico riferimento ai minorenni che in Ucraina vivevano in istituti o in case famiglia (circa 100.000 minorenni) al momento dello scoppio della guerra, con la premessa che non tutti sono senza genitori e/o parenti, trattandosi di collocamenti in alcuni casi temporanei ed estranei alla condizione di abbandono accertata. Con una nota verbale del 13 marzo 2022, l'Ambasciata Ucraina ha comunicato che, per evacuare minorenni ospiti di istituti, sono necessari, oltre all'invito dell'organizzazione che si impegna ad accogliere i minorenni in Italia, anche una lettera di sostegno della Prefettura e l'autorizzazione all'espatrio rilasciata dal Ministero delle Politiche Sociali ucraino.

Le modalità di arrivo in Italia sono differenti: **minorenni che arrivano accompagnati da un parente o da un genitore** (la madre di solito) o che hanno parenti entro il quarto grado in Italia (es. zia, nonna ecc.); minorenni che **arrivano accompagnati dai responsabili degli istituti o tutori ucraini**; casi in cui i minorenni **hanno persone di riferimento in Italia** a cui non sono legati da vincoli familiari ma con cui esiste un legame affettivo (ad es. amici di famiglia o che li hanno ospitati in passato nell'ambito dei soggiorni solidaristici); ed infine casi in cui arrivano come **minori stranieri non accom-**

pagnati. Le diverse modalità di arrivo dei minorenni in Italia rendono necessario da parte degli Enti titolari della responsabilità l'individuazione della corretta procedura di accoglienza sia in struttura residenziale che in affidamento familiare in applicazione di quanto previsto dal Piano redatto dal Commissario delegato, sia di quanto disposto in materia dai competenti Tribunali per i minorenni. Si segnala inoltre la necessità di tracciare e monitorare tutti gli spostamenti anche al fine di prevenire il rischio di tratta.

Per far fronte alle esigenze di accoglienza il Fondo per le emergenze nazionali è stato incrementato di 58,5 milioni di euro per il 2022, riconoscendo ai Comuni che accolgono minorenni non accompagnati provenienti dall'Ucraina nelle strutture autorizzate o accreditate, ovvero che sostengono gli oneri connessi all'affidamento familiare, un contributo, per il rimborso dei costi sostenuti, fino a un massimo di 100 euro pro-die pro-capite²².

Per quanto concerne il delicato tema delle adozioni la CAI, in sinergia con MAECI e Ambasciata Italiana, ha seguito le procedure delle coppie Italiane abbinata a 23 bambini ucraini in concomitanza con lo scoppio del conflitto²³. In merito alla possibile adozione dei minorenni arrivati in Italia, poi, ha fatto chiarezza una nota verbale dell'Ambasciata Ucraina precisando che "nessuna delle categorie dei minori che escono dall'Ucraina possono essere adottati dai cittadini stranieri senza il consenso della competente autorità ucraina e che, al momento, il Governo non prende in considerazione la possibilità di cambiare o semplificare le procedure di adozione internazionale"²⁴.

Per quanto concerne l'inserimento scolastico in Italia sono già presenti 20.326 studenti di cittadinanza ucraina iscritti a scuola, secondo i dati del Ministero Istruzione relativi all'a.s. 2019/2020. Si tratta del 2,3% di tutti gli studenti stranieri e di quasi un decimo (9,7%) di tutti quelli cittadini di un Paese dell'Europa non comunitaria centro-orientale, percentuale che si riduce al 5,1% rispetto alla totalità degli studenti europei. Sono alunni che frequentano per il 32,9% la scuola primaria, per un altro 30,0% si tratta di adolescenti iscritti nella secondaria di II grado, mentre il 21,7% frequenta

¹⁹ <https://www.istruzione.it/emergenza-educativa-ucraina/>

²⁰ <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/torna-il-piano-estate-laboratori-musica-sport-inclusione-previste-attivita-con-gli-studenti-e-per-l-accoglienza-dei-ragazzi-ucraini-bianchi-il-piano-d>

²¹ Rilevazione accoglienza scolastica studenti ucraini, Ministero dell'Istruzione, 9 maggio 2022.

²² Decreto Legge 21/2022, coordinato con la Legge di conversione 51/2022 recante "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina". <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/20/22A03102/sg>

²³ https://www.commissioneadozioni.it/notizie/emergenza_minori_ucraini/

²⁴ http://www.asaonlus.com/adoz/comunicati_stampa/minori-provenienti-dallucraina-ecco-gli-aggiornamenti-dalla-cai/



la secondaria di I grado e il 15,4% la scuola dell'infanzia. Una forte peculiarità è che, dopo la Lombardia, nelle cui scuole studia il 25,3% degli alunni ucraini, la seconda regione per numerosità di questi studenti è la Campania, che da sola ne registra una quota pari al 18,4% del totale nazionale. Non a caso il Sud Italia rappresenta, dopo il Nord-Ovest, la seconda area territoriale del Paese per loro presenza a scuola.

Nei confronti dei minorenni e ragazzi in età scolastica che stanno arrivando e continueranno ad arrivare in Italia nell'ambito dei flussi in fuga dalla guerra, si raccomanda di applicare tutto quanto già previsto dalla normativa ordinaria: inserendoli al più presto a scuola e in classi corrispondenti alla loro età anagrafica e a quanto predisposto dal percorso scolastico finora svolto in Ucraina²⁵, anche nei casi di minorenni senza documenti o arrivati da soli, avendo però la capacità di attivare piani di collaborazione con l'associazionismo – anche ucraino – affinché, negli orari extra-scolastici, possano essere introdotti alla lingua italiana e sostenuti emotivamente e linguisticamente da una rete il più possibile allargata.

Per quanto riguarda l'accesso al Servizio Sanitario da parte dei minorenni in fuga dalla guerra in Ucraina, il Consiglio Europeo ha approvato per la prima volta la decisione di esecuzione della direttiva sulla protezione temporanea, che consente il permesso di soggiorno e di accesso della durata di un anno rinnovabile, e servizi essenziali (compresa l'assistenza sanitaria) in tutta l'Unione Europea²⁶. In Italia la normativa al riguardo²⁷ stabilisce il diritto all'assistenza come Straniero Temporaneamente Presente all'arrivo, con l'iscrizione obbligatoria al Sistema Sanitario Nazionale e il Pediatra

di libera scelta/Medico di medicina generale²⁸, previa il rilascio del Titolo di Soggiorno e del Codice Fiscale.

Il profilo sanitario²⁹ di questi minorenni è condizionato dagli aspetti di salute pubblica pre-bellica³⁰ del paese di origine, quali: alto tasso di incidenza di tubercolosi, bassa copertura vaccinale per poliovirus tipo 2 (focolaio di poliomielite nel 2021), morbillo (epidemia nel 2017-18), SARS-Covid-19 con un aumento (555%) dei casi tra gennaio-febbraio 2022 e una mortalità del 2.2%. Anche l'incidenza di infezione da HIV è tra le più alte in Regione Europa (37,5 per 100.000 abitanti nel 2020), con un trattamento copertura del 57%, inferiore a quella dell'UE (82%). A questo si aggiungono le malattie croniche non trasmissibili (diabete, patologie cardiovascolari, oncologiche o polmonari) che richiedono fornitura specifica e continuativa di assistenza e di farmaci. Nello specifico l'Ucraina presenta un tasso di mortalità per tumori infantili del 4% (al quinto posto al mondo³¹) e una prima risposta di emergenza all'attacco militare russo è stata il trasferimento dei pazienti pediatrici con neoplasie nei paesi Europei per il proseguo delle cure³².

Non meno importanti gli aspetti legati alla specifica condizione di profughi di guerra: traumi diretti dovuti alle operazioni belliche, patologie da raffreddamento, ipoalimentazione, disidratazione e gastroenteriti da mancanza di acqua potabile.

Al fine di garantire la continuità delle cure, l'assistenza sanitaria per questi minorenni dovrebbe quindi basarsi su interventi prioritari quali:

- implementazione di un sistema di sorveglianza sindromica che comprenda, oltre alle patologie a rischio epidemico, le malattie non trasmissibili e quelle relative alla salute mentale;
- rafforzamento della copertura vaccinale per SARS-

²⁵ Si segnala nel 2022 il documento "Orientamenti interculturali, idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori" curato dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale del Ministero dell'Istruzione. Per approfondimento di veda anche Capitolo VII, Il diritto all'istruzione per le persone di minore età di origine straniera.

²⁶ European Commission. Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection COM/2022/91 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC009>

²⁷ <https://uncem.it/wp-content/uploads/2022/03/oc-dpc-873-06-marzo-ucraina-nazionale-misure-salute.pdf>; 03/03/2022 CIRCOLARE del Ministero della Salute Crisi Ucraina - Prime Indicazioni per Aziende Sanitarie Locali. <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsan-Pdf?anno=2022&codLeg=86063&parte=1%20&serie=null>; <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-881-del-29-marzo-2022-0>

²⁸ Nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), pubblicati in Gazzetta Ufficiale n. 65 (Suppl. Ordinario n. 15). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/03/18/17A02015/sg>

²⁹ <https://www.who.int/publications/m/item/emergency-appel---ukraine-and-neighbouring-countries>

³⁰ The Lancet Regional Health - Europe 2022;00: 100369 Published online xxx <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2022.100369>; <https://sip.it/2022/03/09/dalla-sip-un-vademecum-per-laccoglienza-dei-minori-in-fuga-dallucraina/>

³¹ Childhood cancer inequalities in the WHO European Region. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2022. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

³² The World Health Organization, Regional Office for Europe. The impacts of war on children with cancer – ensuring continuation of care for those whose lives depend on it. Pubblicato il 16 Marzo 2022. Disponibile a: <https://www.euro.who.int/en/countries/ukraine/news/news/2022/3/the-impacts-of-war-on-children-with-cancer-ensuring-continuation-of-care-for-those-whose-lives-depend-on-it>

CoV-2/COVID-19, poliomielite e morbillo nonché immunizzazione adeguata per età;

- garanzia del continuum delle cure per le malattie croniche trasmissibili e non, nonché delle procedure adeguate per fornitura e distribuzione di farmaci,
- garanzia dei servizi di screening sanitario con particolare attenzione a quelli oncologici;
- protezione della salute mentale con mezzi adeguati quali mediazione linguistica e culturale e incoraggiamento al ricongiungimento familiare;
- accoglienza specifica per i minorenni non accompagnati in quanto soggetti maggiormente vulnerabili, soprattutto in contesti di fuga da conflitti armati³³.

Inoltre un efficace sistema informativo sanitario europeo e nazionale faciliterebbe la gestione di malattie croniche e la continuità assistenziale transfrontaliera, nella tutela della protezione dei dati personali. Esempio di buona prassi è rappresentato dalla Rete Europea per le malattie rare³⁴ (di cui circa il 6% della popolazione ucraina è affetta) che fornisce via telematica scambio di informazioni, supporto medico, accesso ai farmaci orfani, tracciabilità dei pazienti e altro (in lingue UE, ucraino e russo).

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Governo** di estendere i servizi di accoglienza e protezione attivati per i profughi minorenni ucraini rispetto ai profughi di altre nazionalità che si trovino a dover fuggire da situazioni analoghe;
2. Al **Governo** di prevedere la sostenibilità sul medio/lungo periodo delle misure di accoglienza poste in essere nell'ambito dell'emergenza per i minorenni ucraini.

³³ <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/03/Pianominoristranierinonaccompagnatidel25marzo2022.pdf>

³⁴ https://ec.europa.eu/health/latest-updates/statement-erns-initiative-support-people-rare-diseases-and-complex-conditions-affected-war-ukraine-2022-03-23_en

³⁵ Fonte: Keep it trill, Sesto Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile, www.ragazzidentro.it